Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

33 763 Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 89 BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2015

Inleiding

Met het plan van aanpak voor inzicht in kosten en uitgaven van wapensystemen (Kamerstuk 33 763, nr. 27 van 1 november 2013) heb ik u geïnformeerd over de voorziene stappen om de levensduurbenadering voor wapensystemen verder in te bedden in de processen en systemen van Defensie. Overeenkomstig mijn toezeggingen in het plan van aanpak en de begroting, informeer ik u over de voortgang hiervan. Achtereenvolgens komen in deze brief de context, de stand van zaken, bereikte resultaten en de vervolgstappen aan de orde.

Context

Met de nota «In het belang van Nederland» (Kamerstuk 33 763, nr. 1) is door het kabinet gekozen voor een krijgsmacht die operationeel en financieel duurzaam is. Hiermee wordt beoogd om op grond van transparante informatie een realistisch en beheerst evenwicht te bereiken tussen doelstellingen, capaciteiten en middelen, en daarmee, ook op lange termijn, een betaalbare krijgsmacht. Goed inzicht in de meerjarige kosten van investeringen en exploitatie van wapensystemen, vastgoed, informatietechnologie en personeel is daarvoor een randvoorwaarde.

De levensduurbenadering voor wapensystemen is één van de instrumenten voor het versterken van de financiële duurzaamheid. De toepassing van deze benadering geeft inzicht in de kosten van het hebben en gebruiken van systemen, inclusief de (financiële) gevolgen van gewijzigd gebruik, veroudering, modernisering en vervanging. Dit is van belang om investeringen en exploitatie beter in samenhang en over een langere termijn te kunnen bezien. Risico's en budgettaire problematiek maar ook kansen voor doelmatiger opereren, komen duidelijker en eerder in beeld. Keuzes voor investeringen kunnen op die manier binnen de beschikbare financiële kaders en over de jaren beter tegen elkaar worden afgewogen. Dit inzicht is voorts niet alleen van waarde bij de besluit-

kst-33763-89
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

vorming over concrete investeringsprojecten, maar ook voor vraagstukken over de inrichting en samenstelling van de krijgsmacht.

Op de langere termijn worden tevens de mogelijkheden bekeken om de basisadministratie te koppelen aan de organieke eenheden zoals genoemd in de doelstellingenmatrices van de begroting en in de inzetbaarheidsrapportage naar aanleiding van de motie-Eijsink/Teeven (Kamerstuk 33 763, nr. 84). Hierdoor ontstaat in de administratie een meer directe relatie tussen doelstellingen en middelen.

Stand van zaken en bereikte resultaten

Het inbedden van de levensduurbenadering in de bedrijfsvoering verloopt via het stappenplan zoals opgenomen in het plan van aanpak. De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën worden hierover regelmatig geïnformeerd en geconsulteerd. Bij de uitwerking van de stappen is een gemeenschappelijk beeld vastgesteld over de uitgangspunten voor het versterken van de financiële duurzaamheid en de levensduurbenadering. Dit betreft het verbeteren van ramingen en risicomanagement en het, voor interne sturing noodzakelijke, inzicht in kosten van wapensystemen. De externe verantwoording blijft als voorheen gebaseerd op uitgaven en verplichtingen. Dit is immers inherent is aan het kas-verplichtingenstelstel.

Defensie heeft voorts, samen met de Algemene Rekenkamer, gekeken naar *best practices* bij ministeries van Defensie in andere landen. Hierbij is gezamenlijk vastgesteld dat de initiatieven voor het toepassen van de levensduurbenadering in een vergelijkbaar stadium zijn en er derhalve nog geen *best practice* is te onderkennen.

Ook zijn er concrete verbeteringen doorgevoerd. Zo corrigeert Defensie voortaan alle investeringsprojecten voor prijsveranderingen, ongeacht of prijsbijstelling wordt toegekend. Tevens is de actuele stand van zaken opgenomen in de doelstellingenmatrices in de ontwerpbegroting 2016, naar aanleiding van de motie Eijsink/Teeven (Kamerstuk 33 763, nr. 84). Zoals bekend werkt Defensie intern langs verschillende lijnen aan de verbetering van de bedrijfsvoering en informatievoorziening. Gerelateerde verbetertrajecten, zoals de basisimplementatie/optimalisatie van ERP en de implementatie van de levensduurbenadering, worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Dit kost tijd, maar is nodig.

Financieel overzicht wapensystemen

Voor de Kamer zijn de eerste stappen in de levensduurbenadering het meest zichtbaar in het financieel overzicht wapensystemen. Dit overzicht bevat de geplande investeringen en exploitatie van de 27 belangrijkste wapensystemen met een horizon van vijftien jaar vooruit en met vijf jaar historie. Het overzicht is in de bijlage bij de begrotingen van 2015 en 2016 geactualiseerd en aangevuld met een aansluitingstabel. Deze tabel laat zien hoe de gebruikelijke begrotingsindeling in beleidsartikelen en het financieel overzicht wapensystemen op elkaar aansluiten. Daarmee wordt de financiële inpasbaarheid van de bestaande plannen voor de wapensystemen in de begroting inzichtelijk gemaakt. In de begroting is een toelichting opgenomen over de belangrijkste wijzigingen.

Het financieel overzicht wapensystemen kent een aantal beperkingen die de Algemene Rekenkamer ook al heeft geconstateerd in het validatierapport bij de nota «In het belang van Nederland» (Kamerstuk 33 763, nr. 2). De handmatige totstandkoming is een arbeidsintensief proces dat veel capaciteit vraagt. Daarnaast wordt in de ramingen voor de exploitatie nog

geen strikt onderscheid gemaakt tussen kosten en uitgaven. De exploitatieplannen bevatten bijvoorbeeld kostenramingen van het benodigde onderhoud en verbruiksartikelen per jaar, maar door levertijden en voorraadvorming kunnen de hiermee gemoeide betalingen (uitgaven) zowel in eerdere als in latere jaren vallen. Omdat de begroting alleen uitgavenramingen bevat, is het financieel overzicht wapensystemen niet geschikt voor opname in de beleidsartikelen.

Een groot deel van de exploitatie-uitgaven moet handmatig aan wapensystemen worden toegerekend. Het bepalen van de realisatie na afloop van het uitvoeringsjaar is dan ook tijdrovend. Hierdoor komen deze realisatiegegevens te laat beschikbaar voor het jaarverslag. De gegevens worden daarom opgenomen in het financieel overzicht wapensystemen in de ontwerpbegroting, die later in het jaar naar de Kamer wordt gestuurd. De ontwerpbegroting 2016 bevat daarmee de realisatie over 2014.

Inventarisatie mogelijkheden basisadministratie

Bij het actualiseren van het financieel overzicht wapensystemen in de begroting 2016 is uitgegaan van de in de basisadministratie beschikbare informatie per wapensysteem. Er zijn inmiddels enkele verbeteringen doorgevoerd, zoals het ordenen van informatie met zoekfuncties. De basisadministratie is echter niet ingericht om automatisch informatie over de materiële en personele exploitatie per wapensysteem te genereren. Bij het opstellen van het financieel overzicht wapensystemen blijft dus sprake van veel handwerk.

Nadere inventarisatie heeft geleerd dat een geautomatiseerd inzicht in de uitgaven van wapensystemen momenteel niet haalbaar is, onder meer vanwege eerder gemaakte keuzes met betrekking tot de inrichting van de bedrijfsvoering en de administratie. Dit betekent dat inherente beperkingen van het financieel overzicht wapensystemen op dit moment niet kunnen worden opgelost, zonder ingrijpende gevolgen voor de bedrijfsvoering. Zo is het door de centrale inkoop alleen voor wapensysteemspecifieke zaken mogelijk om bij de betaling vast te leggen voor welk wapensysteem deze zijn bestemd. Bij algemene goederen en diensten, zoals bijvoorbeeld brandstof, kan dat op het moment van inkoop (betaling) nog niet worden bepaald, dat pas op het moment dat deze goederen uit de voorraad worden geleverd voor een bepaald wapensysteem.

Vervolgstappen

Informatieanalysetraject mogelijkheden basisadministratie

Om de levensduurbenadering goed te ondersteunen is het nodig de basisadministratie te verbeteren. Daarom is een informatieanalysetraject gestart, waarbij wordt onderzocht welke aanvullende (kosten)informatie op langere termijn in de basisadministratie kan worden opgenomen en van daaruit automatisch gegenereerd kan worden. Dit onderzoek loopt tot medio 2016. In overeenstemming met het plan van aanpak worden in 2016 de benodigde wijzigingen in processen en systemen voorbereid.

Prijsbijstelling en wisselkoersen

De ontwikkeling van materieel-, munitie- en brandstofprijzen en valutakoerswisselingen hebben grote gevolgen voor de defensiebegroting en zijn daarmee van invloed op de financiële duurzaamheid. Daarover voert Defensie overleg met het Ministerie van Financiën. Om een beheerste

projectvoering en een stabiele begrotingsuitvoering te bevorderen, is een wijziging van de begrotingssystematiek wellicht nodig.

Verbeteren kwaliteit ramingen

Met het oog op de levensduurbenadering is het wenselijk en noodzakelijk om steeds verder vooruit te kijken en rekening te houden met vervangingsinvesteringen en instandhoudingsprogramma's. Het is van belang daarbij rekening te houden met een zekere mate van onzekerheid vanwege de snel veranderende werkelijkheid waarin Defensie opereert. Met de verdere toepassing van de levensduurbenadering zal Defensie zich voortdurend richten op het realistischer maken van de investeringsplannen, onder meer door kritisch de hoogte van de gereserveerde bedragen en de tijdsfasering in relatie tot de veroudering van wapensystemen te beschouwen. Dit zal mogelijk leiden tot een nieuwe prioritering in de investeringen, en hiermee tot een verduurzaming van het Defensie Investeringsplan.

Voor het voortdurend verbeteren van de kwaliteit van ramingen en plannen, zijn initiatieven ontplooid. Een voorbeeld van zo'n initiatief is het verbeteren van de omgang met risico's en onzekerheden. Bij complexe projecten wordt bijvoorbeeld met simulatietechnieken de hoogte van de projectreserve bepaald. Daarnaast is er aandacht voor een betere interne toetsing van ramingen en het uitvoeren van kostenanalyses. In dit kader zal de kostenanalyse van de Apache-gevechtshelikopter worden gebruikt en getoetst. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wapensystemen (Kamerstuk 33 726, nr. 15).

Ook werkt Defensie aan het verder professionaliseren van de inkoop- en controlfunctie door bijvoorbeeld het aanscherpen van de financiële toetsingskaders en (control op) het toepassen van kosten-batenanalyses bij grote investeringsprojecten. De informatie uit het project Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW) zal worden gebruikt om het instrumentarium verder te ontwikkelen en de bruikbaarheid ervan te testen. In 2016 zal een eerste investeringsproject worden aangewezen, waarbij de kosten-batenanalyse (KBA) de besluitvorming gaat ondersteunen. De eerste resultaten van de toepassing van een KBA kunnen dan in de loop van 2016 tegemoet worden gezien.

Vooruitblik

Totdat er meer duidelijkheid is over het geautomatiseerd kunnen verkrijgen van kosteninformatie van wapensystemen en de eventuele gevolgen daarvan voor de basisadministratie, en dus ook het verder doorvoeren van de levensduurbenadering, worden het financieel overzicht wapensystemen en de aansluitingstabel opgenomen als bijlage bij de begroting. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan het vergroten van kosteninzicht en de daarvoor benodigde aanpassingen van de basisadministratie. Naar verwachting zal een wijziging van de administratie een geleidelijk proces zijn dat nog enkele jaren in beslag zal nemen en dus niet al in 2017 zijn voltooid. Met andere woorden, meer duidelijkheid over de gewenste en mogelijke inrichting van de administratie is nodig om vervolgens een termijn te bepalen voor een meer geautomatiseerd en op kosten gebaseerd alternatief voor het financieel overzicht wapensystemen.

Tot slot

Er is een gedegen basis gelegd om het traject naar een financieel duurzame krijgsmacht steeds verder in te vullen. Op de korte termijn resulteert dit vooral in een verbetering van de kwaliteit van de ramingen van investeringen en een verbeterd risicomanagement. De verdere inbedding van de levensduurbenadering vereist beter inzicht in de kosten van wapensystemen en dat is, zoals gezegd, een gecompliceerd proces. Het is van belang dat Defensie hierbij een gedoseerde en consistente aanpak volgt, in samenhang met andere verbeteringen in de bedrijfsvoering. Bij de begroting 2017 zal ik u nader informeren over de stand van zaken van de verdere invoering van de levensduurbenadering en het versterken van de financiële duurzaamheid.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert